Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4874**

17. Wahlperiode 23. 02. 2011

Antrag

der Abgeordneten Elvira Drobinski-Weiß, Gabriele Hiller-Ohm, Dr. Wilhelm Priesmeier, Ulrich Kelber, Petra Crone, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Thomas Oppermann, Holger Ortel, Heinz Paula, Rita Schwarzelühr-Sutter, Kerstin Tack, Waltraud Wolff (Wolmirstedt), Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Für faire Lebensmittelpreise und transparente Produktionsbedingungen – Gegen den Missbrauch von Marktmacht

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Seit Jahren wird der Verdrängungskampf im deutschen Lebensmittelhandel immer härter. Inzwischen konzentrieren sich 90 Prozent der Marktanteile auf die sechs größten Supermarktketten Edeka, Rewe, Aldi, Lidl (einschließlich Kaufland), Metro und Tengelmann. Dies setzt den Lebensmitteleinzelhandel in eine gefährliche Machtposition gegenüber den Zulieferern. So konkurrieren z. B. ungefähr 6 000 Unternehmen der Ernährungswirtschaft darum, ihre Produkte in den Ladenregalen der sechs großen Ketten platzieren zu können. Die Abhängigkeit der Vielzahl von Zulieferern von wenigen großen Lebensmittelhändlern führt zu einem Wettkampf mit extremem Preisdruck und zu Abnahmebedingungen, die an Erpressung grenzen können. Denn auf dem gesättigten deutschen Markt können Marktanteile meist nur noch durch die Verdrängung von Mitbewerbern gewonnen werden.

Bei einer öffentlichen Anhörung zur „Angebots- und Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels und die Auswirkungen auf die Verbraucher“ im Juli 2010 im Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages wurde deutlich, dass dringender Handlungsbedarf besteht: Die geladenen Wirtschaftsbeteiligten und Verbändevertreter sahen – mit Ausnahme des Hauptverbandes des deutschen Lebensmitteleinzelhandels – die Notwendigkeit, Maßnahmen gegen den Missbrauch von Marktmacht zu ergreifen. Mit großer Einigkeit forderten sie u. a. die Einrichtung einer unabhängigen Ombudsstelle, bei der Zulieferer unfaire Abnahmebedingungen ggf. auch anonym anzeigen können. Die bei dieser neutralen Stelle gesammelten Informationen könnten ein Vorgehen des Kartellamtes gegen den Missbrauch von Marktmacht enorm erleichtern. Alle Fraktionen im Deutschen Bundestag signalisierten Offenheit für eine entsprechende Initiative.

Der Agrarausschuss im Europaparlament fordert seit Juli 2010 ebenfalls die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus gegen unfaire Praktiken in der Lebensmittelkette auf EU-Ebene, die Überwachung der Beziehungen zwischen Erzeugern und Einzelhändlern und die Einführung von Strafzahlungen.

Die EU-Kommission hat Anfang Dezember 2010 Vorschläge zur Reform des Milchsektors vorgelegt, die u. a. den Zusammenschluss von Erzeugergemeinschaften erlauben. Dies soll die Verhandlungsmacht der Milcherzeuger in der

Versorgungskette erhöhen. Damit reagiert die EU-Kommission auf die Milchkrise 2008/2009, in der europäische Milchbauern keine existenzsichernden Preise gegenüber den Molkereien durchsetzen konnten.

Auch auf nationaler Ebene versucht man in anderen EU-Ländern dem Missbrauch von Marktmacht entgegenzuwirken: In Großbritannien z. B. ist eine Ombudsstelle unter der Bezeichnung „Groceries Code Adjudicator (GCA)“ im Aufbau. Sie soll als Beschwerdestelle fungieren und bei Bedarf eigene Nachforschungen anstellen können. GCA kann von jedem Beteiligten innerhalb der Versorgungskette Beschwerden annehmen und sie anonym behandeln und Geldstrafen erlassen, wenn andere Sanktionen keinen Erfolg zeigen.

In Dänemark gibt es bereits seit 2008 einen Wettbewerbsrat, bei dem sowohl Unternehmen als auch Bürger Beschwerde einlegen können. Er kann auf eigene Initiative hin prüfen oder auf Grund von Hinweisen oder Beschwerden tätig werden. Als Missbrauch von Marktmacht gilt in Dänemark die Anwendung unterschiedlicher Konditionen für gleichwertige Leistungen, aber auch wenn Verträge von zusätzlichen Leistungen des Vertragspartners abhängig sind, die in keinem Zusammenhang mit dem Vertragsgegenstand stehen.

Bisher werden unfaire Einkaufspraktiken des Handels von den betroffenen Produzenten und Lieferanten aus Angst vor Sanktionen bzw. Auslistung ihrer Produkte meist weder vor Gericht zivilrechtlich angegriffen noch dem Kartellamt gemeldet, sondern stillschweigend in Kauf genommen. Somit ist es extrem schwierig, gegen Verstöße wie z. B. einseitige, teilweise rückwirkend erhobene Forderungen von Hochzeits-, Distributions-, Partnerschafts- oder Synergieboni vorzugehen. Der Missbrauch von Marktmacht ist schwer nachzuweisen, und die Markteffekte sind wenig untersucht. Insbesondere längerfristige Auswirkungen auf den Wettbewerb und auf die Verbraucher stehen bisher nicht im Fokus. Anders als auf EU-Ebene fällt eine Prüfung der direkten Schädigung der Verbraucher nicht in den Aufgabenbereich des Bundeskartellamtes. Zwar ermöglicht das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in § 54 Absatz 2 ausdrücklich die systematische Einbeziehung der Verbraucherinteressen, doch wird diese Möglichkeit bisher nicht umfassend ausgeschöpft. Deshalb muss geprüft werden, ob und ggf. mit welchen Änderungen beim Wettbewerbsrecht effektiver gegen den Missbrauch von Marktmacht und negative Auswirkungen für Verbraucherinnen und Verbraucher vorgegangen werden kann.

Leidtragende des Missbrauchs von Marktmacht sind nicht nur der Wettbewerb selbst, sondern vor allem die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Verbraucherinnen und Verbraucher. Denn der gnadenlose Preiskampf geht zu Lasten der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten und der Qualität der Produkte.

Mit Verweis auf den Preisdruck vergeht in der hiesigen Ernährungswirtschaft kaum eine Tarifverhandlung ohne Forderung der Unternehmensvertreter nach niedrigeren Löhnen und geringeren Sozialleistungen. Bei Produkten wie Obst aus Mittelamerika sind die Auswirkungen in den Herkunftsländern und entlang der Lieferkette fatal: Hungerlöhne und menschenunwürdige Arbeitsbedingungen werden immer wieder von Hilfsorganisationen aufgedeckt (z. B. von Oxfam in der Studie „Endstation Ladentheke“, 2008). Insbesondere für die Menschen in den Entwicklungsländern sind faire Löhne zur Sicherung ihrer Existenz notwendig. Faire Preise, die zugleich faire Löhne garantieren, müssen daher über die nationalen und europäischen Grenzen hinaus gedacht und umgesetzt werden. Die endgültige Abschaffung aller handelsverzerrenden interner Stützungen im europäischen Agrarbereich sowie der EU-Agrarexportsubventionen ist grundlegende Voraussetzung für eine weltweit faire Preis- und Lohngestaltung.

Doch nicht nur an Beschäftigungsentgelt und Lohnnebenkosten wird gespart, sondern auch an den Zutaten und der Produktionsweise – zu Lasten von Tieren und Umwelt, und auf Kosten der Qualität. Ob beim Erdbeerjoghurt ohne Erdbeeren, beim Käseimitat oder beim Klebeschinken, Verbraucherinnen und Verbraucher werden über Produktinhalte und Herstellungsbedingungen im Unklaren gelassen oder gar getäuscht: Immer häufiger werden billigere Ersatzstoffe in der Lebensmittelproduktion eingesetzt und für die industrielle Verarbeitung oder Lagerung optimierte Verfahren genutzt, die nicht tierartgerecht und ressourcenschonend sind, und so den Bedürfnissen der Verbraucher nach nachhaltig erzeugten Lebensmitteln nicht entsprechen.

Auch die Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher ist beschränkt, denn die Auswahl der angebotenen Produkte kann vom Lebensmittelhandel durch seine Marktmacht entscheidend beeinflusst werden. So kann bestimmten Produkten oder Produzenten der Marktzugang verwehrt und Alternativangebote aus dem Markt gedrängt werden (wie z. B. Frischmilch von der länger haltbaren ESL-Milch).

Verbraucherinnen und Verbraucher haben bisher wenig Möglichkeiten, durch ihr Einkaufsverhalten den Markt bzw. die sozialen und ökologischen Bedingungen mitzubestimmen. Zwar liefern einige Anbieter sogenannte Nachhaltigkeitsberichte und werben mit sozialen Arbeitsbedingungen oder besonders umweltverträglich hergestellten Produkten. Doch ist die Verlässlichkeit solcher Aussagen für Verbraucher oft nicht nachvollziehbar und hat wenig Orientierungswert, wenn verständliche und vergleichbare Informationen über Herkunft und Produktionsbedingungen fehlen. Solange aber der Preis die einzige verlässliche Information bleibt, werden sich Verbraucher daran orientieren – und damit unwissentlich möglicherweise umweltschädliche Produktionsweisen, Dumpinglöhne oder gar Menschenrechtsverletzungen unterstützen, ohne dies zu wollen.

Durch Transparenz mehr Glaubwürdigkeit zu schaffen, liegt nicht nur im Interesse der Verbraucher, sondern dient auch den Unternehmen: Nach einer globalen Managementbefragung 2010 von Ernst & Young ist der Entzug gesellschaftlicher Akzeptanz und das Verfehlen gesellschaftlicher Verantwortung eines der TOP-10-Risiken für Unternehmen in der Zukunft. Auch das Kölner IFH Institut für Handelsforschung GmbH kommt in einer neuen Studie zu dem Ergebnis, dass die soziale Verantwortung eines Unternehmens „entscheidend“ für seinen Erfolg werden wird.

In einigen EU-Ländern wie Frankreich, Großbritannien, Dänemark und Schweden gibt es bereits gesetzliche oder freiwillige Verpflichtungen der Unternehmen, im Rahmen ihrer Jahresberichte auch über ihre Aktivitäten im Bereich der gesellschaftlichen Unternehmensverantwortung zu berichten. Dabei wird die EU-Richtlinie 2003/51/EG zur Änderung und Modernisierung der Jahresabschlüsse als Basis für einen Ausbau der Informations- und Transparenzkultur genutzt, die neben den bisher üblichen Berichtspflichten über finanzielle Aspekte auch ökologische und soziale Informationen umfasst. Aktuell soll die EU-Modernisierungsrichtlinie überprüft werden. Die EU-Kommission führt dazu eine Konsultation durch, um Verbesserungsmöglichkeiten bei der Offenlegung von Informationen nichtfinanzieller Art durch Unternehmen zu untersuchen.

Es gibt bereits verschiedene internationale Initiativen, die einen Leitfaden im Bereich der Offenlegung sozialer und ökonomischer Informationen bieten, wie die Global Reporting Initiative GRI, die Initiative UN Global Compact, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die Extractive Industries Transparency Initiative im Rohstoffsektor und seit November 2010 den ISO 26000 Leitfaden zur sozialen Verantwortlichkeit von Organisationen und Unternehmen. Die Empfehlungen der ISO 26000 sind rechtlich nicht bindend, beziehen sich aber auf verbindliche internationale Standards wie ILO-Kern-

arbeitsnormen und UN-Menschenrechtserklärung. Unternehmen, die sich an ISO 26000 orientieren, sollen zum Beispiel ihre Lieferanten fair bezahlen, keine Kinderarbeit dulden und regelmäßig über die sozialen und ökologischen Folgen ihrer Arbeit berichten. Die global akzeptierten Leitlinien der ISO 26000 können deutsche oder europäische Unternehmen bei der Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards auch bei Zulieferern außerhalb der EU unterstützen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. eine umfassende Untersuchung der Einkaufspraktiken des Lebensmitteleinzelhandels in Deutschland zu veranlassen, die auch die Auswirkungen entlang der Produktionskette auf die Beschäftigten im In- und Ausland, die Verbraucher und die Umwelt berücksichtigt;
2. zu prüfen, wo die Möglichkeiten des bestehenden Kartellrechts zur Bekämpfung des Missbrauchs der Nachfragemacht und der Anwendung unfairer Einkaufspraktiken nicht ausreichen und welche Änderungen nötig sind;
3. dafür zu sorgen, dass die in § 54 Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorgesehenen Möglichkeiten zur systematischen Integration der Verbraucherperspektive voll ausgeschöpft werden. Dabei sollte die Nutzung von statistisch zuverlässigen Daten über Verbraucherverhalten und Probleme von Verbrauchern in Märkten ein wesentlicher Bestandteil sein;
4. zu prüfen, wie das Verbot des Verkaufs von Lebensmitteln unter Einstandspreis neu und praktikabel geregelt werden kann;
5. eine unabhängige Ombudsstelle einzurichten, mit einem Beirat, in dem Handel, Industrie, Wissenschaft, Gewerkschaften, Verbraucherverbände, Umwelt- und Entwicklungshilfeorganisationen paritätisch vertreten sind;

   Diese Ombudsstelle soll

   – (Sammel)Beschwerden zu unfairen Einkaufspraktiken wie die Zahlung von Treueboni oder willkürlichen Auslistungen auch anonym von Arbeitnehmern, Lieferanten und Nichtregierungsorganisationen entgegennehmen. Dabei muss sichergestellt sein, dass die Beschwerdeführer keine Nachteile erleiden. Solche Beschwerden sollten auch die Lieferkette bis in die Produktionsländer betreffen dürfen;
   – Streitschlichtungsbefugnisse haben und als Mediator fungieren können, der für die Streitparteien verbindliche Schiedssprüche fällen darf. Dazu gehört auch die Verhängung von Strafzahlungen. Während der Verhandlung der Fälle sollte eine Auslistung unzulässig sein;
   – Ermittlungen/Untersuchungen zu unfairen Einkaufspraktiken (insbesondere Auslistungsverfahren) und deren negativen Auswirkungen auf Arbeitnehmer und Umwelt entlang der Lieferkette einleiten können und gegenüber den Unternehmen Anspruch auf Auskunft haben. Die Ergebnisse der Untersuchungen sollten öffentlich einsehbar sein;
   – eine Liste unzulässiger und unfairer Einkaufspraktiken wie die rückwirkende Änderung von Verträgen, Zahlung von sogenannten Hochzeitsboni erstellen, die in das Kartellrecht integriert werden sollte;
   – willkürliche Auslistung von Lieferanten und unangemessen niedrige Einkaufspreise sollten als unzulässige Einkaufspraktiken eingestuft werden können;

6. gemeinsam mit Lebensmittelproduzenten/Zulieferern und dem Lebensmittelhandel Maßnahmen zur Vereinfachung von Vereinbarungen zu erarbeiten, die Verständlichkeit und Übersichtlichkeit für die Vertragspartner gewährleisten, Konditionen auf wenige, standardisierte Varianten begrenzen und klare Grenzen für Vereinbarungen und deren Handhabbarkeit festlegen;
7. in Deutschland flächendeckend einen gesetzlich garantierten Mindestlohn von 8,50 Euro einzuführen;
8. sich auf europäischer und internationaler Ebene für weltweit faire Löhne und die verbindliche Einhaltung von sozialen und ökologischen Mindeststandards einzusetzen;
9. sich für die endgültige Abschaffung aller handelsverzerrenden innereuropäischen Stützungen und aller EU-Agrarexportsubventionen einzusetzen;
10. im Rahmen der Verbraucherforschung zu untersuchen,
    - welche Ansprüche Verbraucherinnen und Verbraucher an soziale und ökologische Herstellungsbedingungen und Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft haben bzw. welche Kriterien Ihre Auswahl beim Einkauf beeinflussen;
    - welche Informationen sie über Produktionsbedingungen und Auswirkungen haben, woher die Informationen stammen und für wie glaubwürdig diese eingeschätzt werden;
    - in welcher Form und wo Verbrauchern die wichtigsten Informationen betreffend soziale und ökologische Herstellungsbedingungen und Auswirkungen vergleichbar und verständlich dargeboten werden sollten;
11. auf den Ergebnissen der Verbraucherforschung aufbauend
    - Informationen über Einhaltung und Inhalt ökologischer und sozialer Standards für Verbraucher verständlich, vergleichbar und leicht zugänglich zur Verfügung zu stellen, damit sie für eine selbstbestimmte Auswahl beim Einkauf genutzt werden können;
    - eine verbindliche Herkunftskennzeichnung der Produkte einzuführen;
12. im angekündigten Entwurf zur Reform des Verbraucherinformationsgesetzes einen gesetzlichen Informationsanspruch der Verbraucher über Sozial- und Umweltstandards in Unternehmen und in der Zulieferkette vorzusehen;
13. die Nationale Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Aktionsplan CSR) frühzeitig zu evaluieren und eine breite Beteiligung der Unternehmen sowie hohe Standards für Verbrauchertransparenz und -information sicherzustellen;
14. sich bei der Überprüfung der EU-Richtlinie 2003/51/EG (Modernisierungsrichtlinie) für umfassende Berichtspflichten für Unternehmen über menschenrechtliche, soziale und ökologische Bedingungen in Handel und Zulieferketten, unabhängig von der Auswirkung auf den Geschäftsbetrieb der Unternehmen, einzusetzen;
15. sich auf allen Ebenen für die Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit und die Umsetzung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO sowie die Stärkung von Menschenrechten und Arbeits- und Sozialstandards im Rahmen der Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen einzusetzen;

16. Maßnahmen zur praktischem Umsetzung der Norm ISO 26000 zu ergreifen bzw. zu prüfen, wie die dort entwickelten Prinzipien gesellschaftlicher Verantwortung (Rechenschaftspflicht, Transparenz, ethisches Verhalten, Achtung der Interessen der Anspruchsgruppen, Gesetzestreue, Achtung internationaler Verhaltensstandards, Achtung der Menschenrechte) in den Unternehmen verankert werden können und Mustervorhaben zu unterstützen;
17. in Deutschland tätige Lebensmittelunternehmen zur umfassenden Publikation der sozialen und ökologischen Bedingungen im Handel und den Zulieferketten, unabhängig von deren Auswirkung auf den Geschäftsbetrieb der Unternehmen, zu verpflichten. Die Informationen aus den Publikationen der Unternehmen sollen in einer öffentlich zugänglichen Datenbank für Verbraucher verständlich aufbereitet und vergleichbar zusammengeführt werden;
18. in Deutschland ansässige Lebensmittelunternehmen zur Einhaltung menschenrechtlicher, sozialer und ökologischer Mindeststandards im eigenen Betrieb und in der gesamten, ggf. auch grenzüberschreitenden Zulieferkette zu verpflichten;
19. dafür zu sorgen, dass bei der Vergabe von Aufträgen durch den Bund die in § 97 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen gegebenen Möglichkeiten genutzt werden, um nur solche Lebensmittelunternehmen zu berücksichtigen, die soziale und ökologische Mindeststandards im eigenen Betrieb und in der Zulieferkette einhalten.

Berlin, den 23. Februar 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333